

كلية الحقوق

أثر المناقشات البرلمانية على دستورية قانون الموزانة العامة فى القانونين
المصرى والفرنسي

د. محمد عون إبراهيم على

دكتوراه المالية العامة ، جامعة بنى سويف، جمهورية مصر العربية

الباحث المراسل: محمد عون إبراهيم على

البريد الإلكتروني: mohamedoun1986@gmail.com

رقم الهاتف: ٠٠٢٠١٠٢٧٢٧١٤٠٠

ملخص

تعد الموازنة العامة للدولة الآداة التى يمكن من خلالها للحكومة تنفيذ برنامج عملها الذى وافق عليه البرلمان ومنحها بموجبه الثقة. والموازنة العامة هى إجازة وإقرار لإيرادات ومصروفات الدولة عن سنة مالية مستقبلية.

وعالجت الدراسة التكيف القانونى للموازنة العامة فى ضوء الدستور المصرى الحالى وقانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢.

كما عالجت الدراسة مراحل مناقشة الموازنة العامة للدولة وضوابطها الدستورية والقانونية، وأثر تخلف شرط مناقشة مشروع الموازنة العامة للدولة على دستورية قانون الموازنة العامة للدولة فى القانون المصرى والفرنسى.

خلصت الدراسة إلى أن المشرع المصرى حالفه الصواب حينما نص الدستور الحالة على الطبيعة القانونية لقانون الموازنة العامة، بأنها قانون، وليس عملاً إدارياً، يجوز الطعن عليه أمام المحكمة الدستورية العليا فى مصر والمجلس الدستورى الفرنسى، خلص جانب من أحكام القضاء الفرنسى إلى بطلان قانون الموازنة العامة الذى يتخلف فيه شرط المناقشات البرلمانية، وذلك على خلاف الوضع فى مصر الذى خلت السوابق القضائية فيها من هذا التقرير لتخلف شرط المناقشة البرلمانية لمشروع قانون الموازنة العامة للدولة.

وأخيراً توصى الدراسة المشرع المصرى بالتدخل التشريعى وتعديل نص المادة ١٢٣ بإلزام رئيس الجمهورية بإبداء أسباب الإعتراض على قانون الموازنة العامة، بإعتبار أن التسبب مبعث على ثقة أعضاء البرلمان فى إعتراض رئيس الجمهورية على قانون الموازنة العامة للدولة.

الكلمات المفتاحية: الموازنة العامة، المناقشة البرلمانية، دستورية قانون الموازنة العامة، إصدار قانون الموازنة العامة، الإعتراض على قانون الموازنة العامة.

مقدمة

تعد الموازنة العامة الوسيلة أو الآداة التى يمكن من خلالها تنفيذ خطة التنمية، ونظراً لأهميتها، فقد حرص المشرع على أن يتم إعداد مشروع الموازنة العامة وفق ضوابط قانونية ودستورية معينة، والتي من بينها ضرورة تقديم الحكومة مشروع قانون الموازنة العامة قبل ٣٠ يوم من بدء السنة المالية الجديدة، ومناقشة مشروع قانون الموازنة العامة فى الجلسة العامة للبرلمان، ولا يغنى عن ذلك مناقشته فى لجنة الخطة والموازنة.

وقد يعترض البرلمان على بعض بنود الموازنة العامة الواردة فى المشروع المقدم منها، إلا أنه لا يملك تعديل المشروع من تلقاء نفسه، بل يرفق مقترحات التعديل بالمشروع، ويعيدها إلي الحكومة^(١). وبالرجوع إلي أحكام الدستور المصرى والفرنسى فى هذا الخصوص، نجد أنه وبعد إنهاء مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة يتم التصويت عليه باباً باباً، ثم التصويت على قانون الموازنة العامة كله، وإحالته إلي رئيس الجمهورية لإصداره، إلا أن رئيس الجمهورية قد يعترض على القانون خلال ٣٠ يوم من إحالته إليه من البرلمان، وقد يسقط البرلمان الفيتو الرئاسي من خلال إقرار القانون بأغلبية الثلثين.

وأخيراً، يترتب إصدار قانون الموازنة العامة للدولة بالمخالفة لشرط المناقشة البرلمانية صدور القانون مشوباً بعوار دستوري، يمكن للمحكمة الدستورية العليا فى مصر أو المجلس الدستورى الفرنسى القضاء بعدم دستوريته، لإفتقاده لمقتضى دستوري هام، وهو تجاهل شرط المناقشة البرلمانية.

(١) د. محمد عبد العزيز المعارك- د/على شفيق: أصول وقواعد الموازنة العامة، مطبوعات جامعة الملك سعود،

مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة الدراسة فى بيان مدى تخلف مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة للدولة على مشروعية هذا القانون، وهل يترتب عليه القضاء بعدم دستورية قانون الموازنة العامة، وما هو أثر الحكم بعدم دستورية قانون الموازنة العامة للدولة، هل يكون بأثر رجعى أم بأثر فوري مباشر، خاصة فى ظل الندرة الكبيرة فى السوابق القضائية فى هذا الخصوص.

أهداف الدراسة

تهدف الدراسة الحالية إلى بيان أثر مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة للدولة من جانب البرلمان على مشروعية قانون الموازنة العامة للدولة، ومآلات الحكم بعدم دستورية القانون الصادر دون مشاورة.

منهجية الدراسة

فى سبيل تحقيق الدراسة لأهدافها فقد إتبعنا المنهج التحليلى المقارن، من خلال تحليل نصوص القانون ذات الصلة فى ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، ومقارنتها مع القانون الفرنسى للرد على تساؤل مفاده ما مدى تخلف المناقشة البرلمانية لمشروع قانون الموازنة العامة للدولة على مشروعية هذا القانون.

خطة الدراسة

تتكون الدراسة الحالية من مبحثين، يعالج المبحث الأول الموازنة العامة وتكييفها القانون، ويتكون من مطلبين: المطلب الأول مفهوم الموازنة العامة فى القانونين المصرى والفرنسي، أما المطلب الثانى فيعالج التكييف القانونى للموازنة العامة.

بينما يعالج المبحث الثانى دور المناقشات البرلمانية فى إصدار الموازنة العامة للدولة، ويتكون من مطلبين، يعالج المطلب الأول شرط المناقشة البرلمانية لإصدار قانون الموازنة العامة للدولة، بينما يعالج المطلب الثانى أثر تخلف المناقشات البرلمانية على دستورية قانون الموازنة العامة للدولة.

المبحث الأول

الموازنة العامة وتكييفها القانون

تمهيد وتقسيم

لم تتفق كلمة الفقه على تعريف موحد للموازنة العامة، فتباين تعريفها من المنظور القانونى والاقتصادى، إلا أن هذه التعاريف تشترك فى قاسم مشترك، ألا وهو إقرار وإجازة إيرادات ومصروفات الدولة عن مدة زمنية، والتي غالباً ما تكون عام.

وقبل صدور دستور ٢٠١٤ فى مصر، وقانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢، فقد تباينت الآراء فى التكييف القانونى للموازنة العامة، فقبل ذلك كانت الموازنة العامة توصف بأنها عمل إدارى، حتى وإن أصدرته السلطة التشريعية، ومنهم من إتبع المعيار الشكلى، وبموجبه وصفت الموازنة العامة بكونها قانون، لصدورها عن السلطة صاحبة الإختصاص التشريعى الأصيل، وهى البرلمان.

وهو ما نعالجه فى مطلبين، وذلك على النحو التالى:

المطلب الأول

مفهوم الموازنة العامة فى القانونين المصرى والفرنسي

تكمن أهمية الموازنة العامة للدولة فى كونها ذات أبعاد إقتصادية وسياسية وقانونية، فهى تعد الأداة التى يمكن للحكومة تنفيذ خطة التنمية العامة من خلالها، لذلك من الضرورى تعريف ماهية الموازنة العامة.

فى حقيقة الأمر لم يتحد الفقه على كلمة واحدة بشأن تعريف الموازنة العامة للدولة، إذ إختلف تعريفها باختلاف منظور تعريفها، سواء كان قانونى أم إقتصادى.

وبالرجوع إلى قانون الموازنة العامة المصرى نجد تعريفا للموازنة العامة للدولة بأنها "البرنامج المالى للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة، وذلك فى إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية

وطبقاً للسياسة العامة للدولة^(١)، وعرف قانون المالية العامة الموحد لعام ٢٠٢٢ الموازنة العامة للدولة بأنها "البرنامج المالي عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة للحكومة فى إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والأهداف الاستراتيجية للدولة^(٢)".

يلاحظ من تعريف القانون الموازنة العامة للدولة أنه قد ربط ما بين الموازنة العامة وخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، باعتبار أن الموازنة العامة للدولة هى الوسيلة التى يمكن من خلالها تحقيق خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية^(٣).

وفى فرنسا، فقد عرف قانون المحاسبة الصادر عام ١٩٩٢ الموازنة العامة بأنها "الصيغة التشريعية التى تقر بموجبها أعباء الدولة وإيراداتها، ويأذن بها ويقرها البرلمان فى قانون يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية"^(٤)، فى حين عرفت المادة ٢٣١١ من القانون العام للمقاطعات الموازنة بأنها: "القرار الذى بواسطته يتم التوقع بالإيرادات والتصريح بالمصروفات خلال عام للمقاطعة". وعرفت المادة ١٨ من الأمر الصادر عام ١٩٥٩ الموازنة بأنها "إجمالي إيرادات التى تؤمن تنفيذ مصروفات الدولة، وكل المصروفات والإيرادات التى تنسب إلي حساب واحد يعرف بالموازنة العامة"، وهى ذات الصيغة التى عبرت عنها راحة المادة ٦ من القانون العضوي للقوانين المالية.

وأخيراً، فقد عرف المرسوم بقانون رقم ١٢٤٦-٢٠١٢ بتاريخ ٧ نوفمبر ٢٠١٢ الموازنة العامة بأنها "تصرف مالى يتم بموجبه التوقع بإيرادات المؤسسات العامة فى الدولة والترخيص بنفقاتها"

(١) المادة الأولى من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة فى مصر، المعدل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩، القانون ١٠٤ لسنة ١٩٨٠، القانون ٨٧ لسنة ٢٠٠٥، القانون ١٠٩ لسنة ٢٠٠٨، القوانين الملغاة بالقانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ بشأن قانون المالية العامة الموحدة، د/حامد عبد المجيد دراز: مبادئ المالية العامة، مركز الإسكندرية للكتاب، ٢٠٠٠، ص ٤٤٩.

(٢) المادة الأولى من القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢، الجريدة الرسمية، عدد ٥ مكرر (د)، ٨ فبراير ٢٠٢٢، ص ١٩ وما بعدها.

(٣) د. محمد عوض رضوان: الموازنة العامة فى جمهورية مصر العربية، شرح القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته بشأن الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ١٠.

(٤) د. سليمان اللوزى وآخرون: إدارة الموازنة العامة بين النظرية والتطبيق، دار المسيرة للنشر، عمان، ١٩٩٧، ص ١٤.

تعريف الفقه للموازنة العامة

علاوة على تعريف الموازنة العامة الوارد في قانون الموازنة العامة، فقد أدلى الفقه بدوره في هذا الخصوص، وعرف الموازنة العامة بأنها توقع وإجازة للإيرادات العامة والنفقات العامة عن فترة مقبلة، والتي غالباً ما تكون سنة^(١)، وأنها: " خطة مالية للدولة تتضمن تقدير النفقات والإيرادات العامة، لسنة مقبلة، وتجاز بواسطة السلطة التشريعية قبل تنفيذها، وتعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة"^(٢).

وعرف جانب من الفقه الفرنسي الموازنة العامة للدولة بأنها "ترخيص يصدره البرلمان للسلطة التنفيذية بإنفاق مبلغ محدد على هدف محدد خلال مدة محددة"^(٣)، وأنها وثيقة تقرر إيرادات الدولة ومصروفاتها خلال سنة مدنية^(٤)، وأنها توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة العامة عن فترة زمنية مقبلة، سنة في المعتاد، تعبر عن الأهداف الاقتصادية والمالية للدولة^(٥).

وعرف واسرمان Waserman الموازنة العامة بأنها مجموعة الوثائق التي صوت عليها البرلمان، وتحدد للدولة الموارد والأعباء كل سنة^(٦).

وإن كان هناك من تبنى تعريفاً واسعاً للموازنة العامة للدولة، مقررأ بأنها: " تقدير أو تخصيص لمقدار الإيرادات العامة التي من المحتمل الحصول عليها من مختلف الإيرادات، كما تتضمن تقدير لمقدار النفقات العامة المتوقع إنفاقها خلال فترة زمنية محددة، فهي إذا مبالغ قد تتحقق وقد لا تتحقق"^(٧).

وفي ضوء ما سبق، يمكن للباحث لأغراض الدراسة الحالية تعريف الموازنة العامة للدولة بأنها: " تقدير وإجازة من البرلمان لإيرادات ومصروفات الدولة عن سنة مالية مقبلة بعد مناقشتها وإصدارها".

(١) د. خالد سعد زغلول- د. إبراهيم الحمود: الوسيط في المالية العامة، بدون دار نشر، ٢٠٠٢، ص ٤٧٩.

(٢) د. محمد شاكر عصفور: أصول الموازنة العامة، ط ٣، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.

(٣) Jean-Bernard Mattret, Les finances de l'État, CNFPT, 2006, p.93.

(٤) Jean Longatte, Pascal Vanhove, Chritophe Viprey, Economie Générale, 3^{eme} ed., Paris: DUNOD, 2002, p.90.

(٥) Paul A. Samuelson, William D. Nordhaus, Economie. 6^{eme} ed., Paris: ECONOMICA, 2010, p. 645.

(٦) Franck Waserman, Les Finances Publiques 8^{eme} ed., Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2016, p.81.

(٧) د. على خليل- سليمان اللوزي: المالية العامة، دار زهران للنشر، عمان، ٢٠٠٠، ص ٣٠١.

المطلب الثانى

التكييف القانونى للموازنة العامة

أما عن التكييف القانونى للموازنة العامة يمكن القول أن الموازنة العامة تأخذ الصفة القانونية، فهي من حيث الشكل فهي تمر بذات المراحل التى تمر بها القوانين، من مناقشتها وصدورها من السلطة التشريعية فى صورة قانون، وهو ما يقتضى التمييز بين الموازنة فى حد ذاتها وبين قانون الموازنة^(١)، إذ تتقدم السلطة التنفيذية بمشروع الموازنة العامة إلى البرلمان للموافقة عليها، فإذا وافق عليها صدر قانون ما يعرف بقانون اعتماد الموازنة، أو قانون ربط الموازنة^(٢)، تلك الأهمية التى تبين فى الفتوى التى اصدرها قسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصرى، بضرورة إحالة الهيئات العامة الاقتصادية، ومن بينها بنك التنمية والائتمان الزراعي، إلى وزارة المالية لعرضها على البرلمان عملاً بنص المادة من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن قانون الموازنة العامة واجبة الاعتماد من مجلس الشعب، وعلى البنك نزولاً على حكم هذا التشريع الخاص إرسال موازنته التخطيطية بعد إقرارها إلى وزارة المالية التى تقدمها إلى مجلس الوزراء لإحالتها إلى مجلس الشعب مشفوعة بما يترامى لوزارة المالية من ملاحظات على نحو ما يتبع فى شأن الموازنات التخطيطية للهيئات العامة الاقتصادية حتى يبسط مجلس الشعب رقابته المالية على تلك الهيئات التى لها ميزانيات مستقلة ولا تلحق بميزانية الدولة ولا تجري عليها أحكامها فى ضوء ملاحظات وزارة المالية التى تعتبر مهيمنة على النشاط المالي للدولة^(٣).

وهناك من إعتبر قوانين الموازنة العامة للدولة بمثابة عمل تشريعي، فالموازنة تعد قانوناً من الناحية الشكلية والموضوعية، إذ تمر الموازنة العامة بذات المراحل التى يمر بها إصدار القانون،

(١) د. غزال العوسي: التنظيم القانونى والفنى للموازنة العامة، دراسة فى التشريع الإماراتى والمقارن، دار النهضة العربية، ٢٠٢٠، ص ١٩.

(٢) د. عبد الحميد محمد القاضى: اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي فى الإسلام، مطبعة الرشاد، ١٩٨٠، ص ٢٦٦.

(٣) رقم الفتوى ٣٩٠ - جلسة ٤ - ٤ - ١٩٩٣ - فى ١٣ - ٥ - ١٩٩٣، ملف رقم ١٦ - ٢ - ٧٢ "

من حيث المناقشة ن جانب السلطة التشريعية والإصدار، شأنه في ذلك شأن أي قانون آخر، وأن الإصدار هو جزء من صناعة القانون، ولا يقوم إلا به^(١).

أما من الناحية الموضوعية فإن الموازنة تشمل أحكام قانون، سواء تعلق الأمر بالضرائب أم بباقي إيرادات أو المصروفات العامة للدولة من الرسوم والقروض وخلافه^(٢)، وتنظم الموازنة في موضوعها أوجه نشاط الدولة خلال سنة قادمة بما يكفي لاعتباره قانون، كما أن الموازنة العامة تمثل المركز المالي للدولة، لا من حيث المبالغ التي تم إنفاقها ودفعت فعلاً، ولا من حيث الالتزامات التي تم تحصيلها، ولكن من حيث الحقوق التي تترتب على الدولة أو لصالحها خلال السنة المالية، بغض النظر عن تاريخ الدفع أو التحصيل الفعلي^(٣).

وهناك من ذهب في اعتبار قانون الموازنة العامة في فرنسا بأنه قانون، استناداً إلى كون القانون يعرف في فرنسا بجهة إصداره وطريقة إصداره، وليس بمحتواه أو مضمونه، فالقانون وفقاً للتعريف العضوي أو المادي هو قرار يوافق عليه البرلمان، ونادراً ما تكون الموافقة من جانب الشعب مباشرة، ويتم إصداره من جانب رئيس الجمهورية^(٤).

وإعمالاً لهذا المعيار المادي أو الشكلي في إصدار القانون، يكون قانون الموازنة العامة قانوناً وليس عملاً إدارياً، إذ تقوم السلطة التشريعية بإصدار قانون سنوي يختص بتحديد الموازنة العامة للدولة عن سنة مالية مقبلة، ويختلف هذا القانون عن قوانين الضرائب، فالأخيرة يمكن تعديلها أو إلغائها بإنشاء قوانين جديدة ولكن هذا لا يحدث بداية كل سنة مالية بخلاف قانون الموازنة العامة للدولة فهذا يصدر بتحديد الإيرادات

(١) د. يحي محمد علي الطياري: رقابة السلطة التشريعية على الموازنة العامة للدولة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٩، ص ١٦١، د. علي زغود: المالية العامة، ط٤، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠١١، ص ٧٢.

(٢) د. عادل العلي: المالية العامة والقانون المالي الضريبي، ج ١، ط ٢ دار إسراء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٣٢٥.

(٣) د. سعود جابر العامري - د. عقيل حميد الحلو: مدخل معاصر في علم المالية العامة، ط ٢، بدون دار نشر، ٢٠٢٠، ص ١٢١.

(٤) Favoreu, L., Droit constitutionnel, 11^{ème} ed., Dalloz, 2008, p.204.

والمصروفات الخاصة بالدولة عن سنة مالية مقبلة^(١)، وإعتبر Vito أن الموازنة العامة بموجب هذا المعيار الشكلي هي قانون بامتياز^(٢).

وتختلف الموازنة العامة ذاتها عن قانون إصدار الموازنة العامة، إلا أنه على الرغم من اختلاف طبيعتهما، فلا يمنع هذا من اشتراكهما في صفة واحدة وهي أنهما يعدان من القوانين المالية التي تصدر من قبل السلطة التشريعية بهدف الرقابة على مالية الدولة^(٣).

كما يسهم قانون الموازنة في إنشاء المراكز القانونية العامة، فلو تفحصنا على سبيل المثال المراكز القانونية للموظفين، فإننا نلاحظ أن قانون الموازنة يسهم في إنشاء هذه المراكز من خلال رصده الاعتمادات السنوية المطلوبة لتغطية الرواتب والأجور المدفوعة للموظفين بصورة عامة، ثم تأتي الإدارة وتثقل المراكز القانونية من حالة العمومية والتجريد الى حالة الخصوصية والتجسيد بإصدار أعمال شرطية تتمثل بقرار صرف المستحقات المالية الى موظفين معينين بذواتهم. ولا يختلف الأمر كثيرا بالنسبة للإيرادات العامة، لأن المشرع يضع تقديرات عامة تتحول الى أوضاع وحالات خاصة عندما تصدر الإدارة قرارات تحصيل الإيرادات من مكلفين معينين بذواتهم، وما تلك القرارات سوى أعمال شرطية^(٤).

إذا كان لهذا الاتجاه من أنصار، ومن حجج إلا أنه قد تعرض للنقد من عدة جوانب:

(١) وفي بريطانيا، ومع إقرار البرلمان لإعلان قانون الحقوق عام ١٦٨٩، فقد كرس هذا الإعلان مبدأ إجازة البرلمان للمالية العامة للدولة، ولا يجوز فرض مزيد من الضرائب إلا بموافقة البرلمان، وأن كل قرار يصدر عن السلطة التنفيذية بدون موافقة البرلمان يعد باطلاً. يراجع في ذلك:

Frnanos Goliard, Les Principes budgetaires en France, Gualino, 2022, p.6.

(٢) Vito, M., L'ideal legislatif du Conseil constitutionnel. Étude sur les qualites de la loi, Ph D Thèse, Université de Nanterre – Paris X, 2011, p.224.

(٣) د. جيهان حسن سيد أحمد خليل: دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة، ٢٠٠٠، ص ٩٧.

(٤) د. حيدر وهاب عبود: دراسة في مشكلة تأخر إقرار الموازنة العامة، مجلة دراسات قانونية، بيت الحكمة، عدد ٣٥ لسنة ٢٠١٣، ص ٥٨.

أولاً: يركز هذا الاتجاه على صفة الهيئة التى تصادق على الموازنة العامة دون النظر إلى محتوى الموازنة العامة، فالقانون لا ينفصل شكله عن موضوعه، كما أنه ليس كل ما يصدر عن السلطة التشريعية يعد قانوناً أو عملاً تشريعياً، فهناك من القرارات التى يصدرها البرلمان ذات صفة إدارية، ومن ثم فإن تصديق البرلمان على الموازنة العامة للدولة لا يعدو أن يكون عملاً إدارياً.

ثانياً: أقام الجانب المنتقد لهذا الاتجاه رأيه على أن القول بالصفة التشريعية لقانون الموازنة العامة للدولة يستند إلى الفصل المطلق أو الجامد بين السلطات، ذلك الفصل الذى هجرته التشريعات، وأحلت محله بالفصل المرن بين السلطات والتعاون فيما بينها.

والموازنة متى ما صدرت بقانون عُدت قانوناً من الناحيتين الشكلية والموضوعية، ولا مجال للتفرقة بين الناحيتين مطلقاً، وإذا كنا نتفق مع الكتاب الذين عدوا الموازنة قانوناً من الناحية الشكلية، فإننا لا نتفق معهم بشأن نزع صفة القانون عن الموازنة من الناحية الموضوعية، لأننا نرى أن قانون الموازنة مثله مثل بقية القوانين الأخرى، يضم قواعد قانونية عامة، ومجردة، وملزمة، لكن الفرق بين قانون الموازنة والقوانين الأخرى أن القواعد القانونية الواردة في الموازنة هي قواعد قانونية رقمية أما القواعد الواردة في القوانين الأخرى فهي قواعد قانونية لفظية، وهذا الاختلاف لا يعد اختلافاً موضوعياً، كما توهم البعض، بل اختلاف في الصياغة القانونية أو قالب أو الشكل الذى يفرغ فيه المشرع أفكاره، والمعلوم أن العبرة هنا بالمقاصد والمعاني لا بالألفاظ والمباني.

ما تجدر الإشارة إليه أن المحكمة الدستورية العليا قد سبق وأن عدت الموازنة العامة قانوناً، حتى قبل أن ينص الدستور الحالى على هذا التكييف، أو يرد فى قانون المالية العامة الموحد عام ٢٠٢٢، عندما قضت: يمكن للدولة تقديم الدعم المالى من خلال رص ما يكفيها بقانون الموازنة العامة^(١).

ذهب كثير من الفقهاء إلى أن مُلحقات الموازنة تعد من حيث طبيعتها القانونية قانوناً من الناحيتين: الشكلية والموضوعية، وبهذا الوصف تتميز المُلحقات من الموازنة العامة ذاتها التى

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٨٤ لسنة ٢٨ ق دستورية عليا، جلسة ٤ نوفمبر ٢٠٠٧، الجريدة الرسمية،

العدد ٤٥ مكرر، بتاريخ ١٣ نوفمبر ٢٠٠٧.

تعد قانونا من الناحية الشكلية فقط بالنظر لصدورها من السلطة التشريعية. أما من الناحية الموضوعية فإن الموازنة تعد عملا إداريا محضا لخلوها من قواعد عامة جديدة، ودائمة، وملزمة؛ ولأن الموازنة لا تمد الحكومة بسلطات جديدة، فالإيرادات التي تمارس الحكومة صلاحية تحصيله، والنفقات التي يسمح لها بتنفيذها هي أصلا صلاحيات ناشئة عن قوانين سابقة على الموازنة^(١)، وهو أمر لا نرى بصوابه، لكون ما يسرى على الأصل يسرى على الفرع.

وقد تبنت المحكمة الإدارية العليا في مصر^(٢) هذا الرأي في أحد أحكامها عندما قضت أن "قانون ربط الميزانية لا يتضمن عادة قواعد عامة مجردة، وإنما هو تحديد للإيرادات من مصادرها، وتوزيع لها على مصارفها العامة بما يكفل سير مرافق الدولة في فترة محددة من الزمن في الغالب عام واحد". وهذا العمل بطبيعته تنفيذي إداري ولكن لأهميته ولتحمل أفراد الدولة أعباءه وآثاره تقرر أن يصدر من السلطة التشريعية التي تمثل إرادة الأمة في أفرادها نوابا وشيوخا. ولما كانت أغلب أعمال السلطة التشريعية تصدر في قوانين كانت الميزانية تربط هي الأخرى بقانون^(٣).

ويثور هنا تساؤلا مفاده ما هي الأداة القانونية لإصدار الموازنة؟

(١) د. فوزي فرحات: المالية العامة، الاقتصاد المالي، دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية، بدون دار النشر، ٢٠١٠، هامش رقم ٢ ص ٣٧، د. كاظم السعيد: ميزانية الدولة، النظريات العامة وتطبيقاتها في العراق، بغداد، مطبعة الزهراء، ١٩٦٩، ص ٣١.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٦٧٨ لسنة ٤٦ ق.ع، جلسة ٢٨/٤/٢٠٠٤، حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٢٧ أبريل ١٩٥٣.

(٣) د. طاهر الجنابي: علم المالية العامة والتشريع المالي، بغداد، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، بدون ذكر السنة، ص ١٠٥ - ١٠٦.

وقضت المحكمة الدستورية في بلغاريا بأن قوانين الموازنة العامة هي قوانين من الناحية الشكلية فقط، إذ يتم إصدارها بذات آلية وإجراءات إصدار القوانين

Decision of the Constitutional Court no.17/1995, promulgated SG, issue 93/1995; no.8/2012, promulgated SG, issue 53/2012, no. 7/2005, promulgated SG, issue 52/2005; **Valentina Goleva** and **Vesela Mircheva**, Constitutional and financial legal aspects of the state budget in the republic of Bulgaria, *Economics and Law*, Vol. 2(1), 2020, p.21.

يبين من كل ما سبق بيانه أن الطبيعة القانونية للموازنة العامة مرهونة بأداة صدورها، فإن صدرت بقانون عُدت قانوناً، وإن صدرت بمرسوم عُدت قراراً إدارياً تنظيمياً. فضلاً عن ذلك، فإن الوصف القانونى للموازنة العامة للدولة لا يسرى فقط عليها، بل يسري أيضاً ملحقات الموازنة، فإن صدرت الموازنة بقانون عُدت هي وملحقاتها قانوناً، وإن صدرت بمرسوم عُدت هي وملحقاتها قراراً إدارياً تنظيمياً، لأن ما ينظم الأصل ينظم الفرع.

ونلاحظ أن هناك تطوراً فى موقف مجلس الدولة فى مصر من الطبيعة القانونية لقانون الموازنة، إذ خلص مجلس الدولة (قسمي الفتوى والتشريع) إلى أنه "يجب ان تتسم القاعدة المعدلة في قانون الموازنة بسمات التشريع من حيث التجريد والعمومية، إذا تضمنت اعتمادات الميزانية تعديلاً لربط أحدي الوظائف في أحدي الجهات المحددة بالذات وكانت هذه الوظيفة من بين الوظائف المحدد ربطها في قانون خاص فإنه في الحقيقة لا يكون قد أجري التعديل إلا بالنسبة للسنة المالية التي تم فيها ويتعين تجديده كل سنة إذا أريد استمرار العمل به"^(١).

وتواترت فتاوى مجلس الدولة فى مصر، التى تؤكد على الطبيعة التشريعية لقانون الموازنة العامة، إذ جاء فى فتوى أخرى لمجلس الدولة المصرى بأنه "ويتم التصديق على مشروع الموازنة باباً باباً وتصدر بقانون"^(٢)، وهو ما يستفاد منه ترسيخ الطبيعة التشريعية لقانون الموازنة العامة للدولة.

غير أن هناك من رأى أن قانون الموازنة العامة، وإن كان يصدر عن السلطة التشريعية، إلا أنه ليس مثل القوانين الأخرى، يتضمن قواعد عامة مجردة أمرة، يتضمن عقوبات على مخالفته، بل هو مجرد إجازة من جانب البرلمان لإيرادات ومصروفات الدولة عن مدة معينة، والتى غالباً ما تكون سنة^(٣).

(١) لفتوى رقم ١١٩٨، فى ١١/١٢/١٩٨٤، رقم الملف ٥٤٩/٣/٨٦، جلسة ٢٨ - ١١ - ١٩٨٤ "مجموعة الفتاوى

التي أقرتها الفتوى والتشريع منذ نشأتها ١٩٤٦ حتى عام ٢٠٠٥، ص ٣٩٢، مبدأ رقم ١٠٩.

(٢) رقم الفتوى ٣٩٠، جلسة ٤ - ٤ - ١٩٩٣، فى ١٣ - ٥ - ١٩٩٣، ملف رقم ١٦ - ٢ - ٧٢

(٣) د. خالد سعد زغلول - د. إبراهيم الحمود: الوسيط فى المالية العامة، المرجع السابق، ص ٤٨٠.

وأخيراً، فقد قطع المشرع المصرى الطريق أمام الجدل الدائر بشأن التكييف القانونى للموازنة العامة، فنصت الفقرة الأخيرة من المادة ١٢٤ من الدستور المصرى الحالى على أنه: "وتصدر الموازنة العامة بقانون"، ليس هذا فحسب، بل إشتراط إصدار الحساب الختامى بقانون^(١)، ومن ثم يخضع كل من قانون الموازنة العامة والحساب الختامى لذات إجراءات إصدار القوانين، مثل صدوره من السلطة صاحبة الإختصاص الأصيل، وهى البرلمان، وخضوعه للمناقشة والقراءة من جانب البرلمان، وإصداره من جانب رئيس الدولة، بإعتبار الإصدار بمثابة إذن من رئيس الدولة للسلطة التنفيذية بالبدء فى تطبيقه، بإعتبار أن رئيس الدولة هو رئيس السلطة التنفيذية.

وفى فرنسا، لم يختلف التكييف القانونى لقانون الموازنة العامة عما هو عليه الحال فى مصر، إذ وردت الصفة القانونية لقانون الموازنة العامة للدولة فى قرار المجلس الدستورى الفرنسى بتاريخ ١٣ ديسمبر ٢٠١٢^(٢)، وهو ما أيده الفقه الفرنسى، الذى أكد بعبارة جلية بكون الموازنة العامة قانون^(٣).

المبحث الثانى

(١) المادة ١٢٥ من الدستور المصرى الحالى.

(٢) القرار رقم ٦٥٨ لسنة ٢٠١٢ المجلس الدستورى الفرنسى.

(٣) Franck Waserman, Les Finances Publiques, Op. Cit., p.81.

دور المناقشات البرلمانية فى إصدار الموازنة العامة للدولة

تمهيد وتقسيم

نص الدستور المصرى الحالى على ضرورة مناقشة مشروع الموازنة العامة فى البرلمان، وهو ما إعتبره البعض ضرورة مناقشته فى الجلسة العامة للبرلمان، أو بالأحرى فى مجلس النواب، ولا يقتصر الأمر على مناقشات لجنة الخطة والموازنة فى البرلمان، غير أن الدستور أو قانون المالية الموحد لم يتضمن جزاء محدد لمخالفة هذا الإلتزام الدستورى، فى حين ذهب جانب من التشريعات إلى تقرير البطلان جراء إغفال هذا المقتضى الدستورى، وهو ما نعالجه فى مطلبين على النحو التالى:

المطلب الأول

شرط المناقشة البرلمانية لإصدار قانون الموازنة العامة للدولة

أناط الدستور بالبرلمان سلطة إقرار الموازنة العامة للدولة، تلك السلطة التى يمارسها البرلمان فى مراحل مختلفة، ووفق ضوابط دستورية محددة، ومن بينها ضابط مناقشة مشروع الموازنة العامة للدولة^(١). وتعد المناقشة البرلمانية الجزء الأول من مشروع قانون الموازنة العامة للدولة^(٢)، إذ تقوم لجنة الخطة والموازنة فى البرلمان بمناقشة مشروع الموازنة العامة، وإقتراح التعديلات اللازمة على مشروع القانون، بإعتبار أن مشروع الموازنة العامة يتضمن تفاصيل فنية، تحتاج إلى التروى

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا، الدعوى رقم ٥ لسنة ١٥ ق دستورية عليا، جلسة ١٩٩٥/٥/٢٠، ج ٦ دستورية، ص ٦٨٦.

(٢) يرجع إختصاص البرلمان بمناقشة وإصدار الموازنة العامة للدولة إلى بريطانيا، بعد صراع طويل بين السلطة التشريعية والملك، وانتقل منها إلى فرنسا، عندما سنت أول قانون للموازنة العامة عام ١٧٩١، ومنه إنتقل إلى الكثير من التشريعات، ومنها التشريع المصرى. يراجع فى ذلك: د. حسن مصطفى البحرى: القانون الدستورى، النظرية العامة، ط ١، بدون دار نشر، ٢٠٠٩، ص ٧٠.

فى مناقشتها، والإطلاع على الأسانيد المؤيدة للحكومة فيما ذهبت إليه من إيرادات ومصروفات فى الموازنة العامة.

ويلاحظ من نص المادة ١/١٢٤ من الدستور المصرى الحالى أنها تطرقت إلى ضرورة تقديم الحكومة مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس النواب قبل ٩٠ يوم من بدء السنة المالية الجديدة، ولا تكون الموازنة نافذة إلا بموافقة مجلس النواب، ويتم التصويت عليها باباً باباً.

ويلاحظ أن المادة ١/١٢٤ من الدستور المصرى قد أرست ثلاثة مبادئ دستورية تتمثل فى:

أولاً: ضرورة تقديم الحكومة مشروع قانون الموازنة العامة قبل ٩٠ يوم من بدء السنة المالية الجديدة، إلا أن هذه المادة لم ترتب جزاء على مخالفة الحكومة لهذا المقتضى الدستورى.

ثانياً: لا تكون الموازنة العامة للدولة نافذة إلا بموافقة مجلس النواب، ولم تشترط هذه المادة أغلبية معينة لإقرار قانون الموازنة العامة، كما إشتطرت بشأن إقرار القوانين المكملة للدستور من توفر أغلبية ثلثى أعضاء المجلس، ولكن الأغلبية المقصود بها الأمر هنا هى الأغلبية التى عبرت عنها المادة ١/١٢١ من الدستور المصرى الحالى بقولها: " لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً، ولا تتخذ قراراته، إلا بحضور أغلبية أعضائه".

وإذا تساوت الأصوات المؤيدة والمعارضة للموضوع الذى يتم مناقشته، عُذ ذلك رفضاً للموضوع الذى تم مناقشته^(١).

ثالثاً: يتم التصويت على قانون الموازنة العامة للدولة باباً باباً، وهو أمر قصد منه المشرع إنسجام بنوده، بما يمكن الحكومة من إمكانية النقل من بنود الباب الواحد فى الموازنة العامة للدولة.

رابعاً: لم تتضمن المادة ١٢٣ من الدستور المصرى الحالى، ولا المادة ٢٥ من قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ ثمة إشارة إلى مناقشة مشروع الموازنة العامة للدولة كشرط إقرارها، وإنما إكتفينا بذكر ضرورة إصدار الموازنة العامة بقانون.

(١) المادة ٢/١٢١ من الدستور المصرى الحالى.

وفى كل الأحوال، فلا يجوز للسلطة التشريعية إجراء تعديل على قانون الموازنة العامة بدون موافقة الحكومة إذا كان التعديل يتضمن زيادة النفقات إلا بعد الإتفاق مع الحكومة على تدبير الموارد المالية التى يمكنها تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات^(١)، على أن تتم إحالة مشروع القانون إلي الجلسة العامة فى البرلمان، ولعل الحكمة التى إبتغاها المشرع من ذلك هو إزالة كل شك حول تقدير الموازنة العامة فى لجان البرلمان التى تعقد جلساتها سرية^(٢)، مكتفية بتدوين أرائها فى محاضر الجلسات، والتى لا يتاح للكثيرين من الباحثين الإطلاع عليها.

ويرى جانب من الفقه أن الحكمة التى إبتغاها المشرع من شرط مناقشة البرلمان لمشروع قانون الموازنة العامة للدولة هو تحقق البرلمان من أن الحكومة تراعى الضوابط الدستورية فى تدبير الموارد المالية للموازنة العامة من حيث العدالة الضريبية^(٣)، وعدم إقتراضها إلا بموجب قانون يصدر عن البرلمان، فضلاً عن صرف أموال الموازنة العامة بما يتفق مع أهداف خطة التنمية الإقتصادية والإجتماعية التى أقرها البرلمان^(٤).

وفى فرنسا، وبشأن النشأة والتطور التاريخي لدور البرلمان فى مناقشة وإقرار الموازنة العامة، نجد أنه قد تم التأكيد على سلطة البرلمان فى إقرار الموازنة فى الدساتير الفرنسية منذ دستور عام ١٧٩١، كما أكد الميثاق الدستوري الصادر فى ٤ يونيو ١٨١٤ على حق البرلمان فى ضرورة الموافقة على فرض الضرائب^(٥).

كما تم التأكيد على هذا الدور التاريخي للبرلمان فى صياغة قانون الموازنة العامة للدولة من خلال المرسوم بقانون رقم ١٨٣٦ لسنة ٢٠٢١، فى ٢٨ ديسمبر ٢٠٢١، والخاص بإدارة الموازنة العامة للدولة، والذي دخل حيز التنفيذ مع إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠٢٣، والذي نص على أن قانون الموازنة العامة

(١) المادة ٣/١٢٤ من الدستور المصرى الحالى.

(٢) د. خالد سعد زغلول – د. إبراهيم الحمود: الوسيط فى المالية العامة، المرجع السابق، ص ٥٦٣.

(٣) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، القضية ٥٣ لسنة ١٩ ق، جلسة ٩ مايو ٢٠٢٠، الجريدة الرسمية، العدد ٢٠ مكرر، بتاريخ ٢٠ مايو ٢٠٢٠.

(٤) د. أحمد حسن الخلف: المالية العامة من منظور قانونى، ط ١، مطبعة جامعة تكريت، العراق، ٢٠١٣، ص ٩٠.

(٥) Frnnois Goliard, Principes budgetaires en France, Gualino, 2022, p.6.

هو عمل قانونى يتم بموجبه إقرار الموازنة العامة للدولة، وتحتكر الحكومة عرض مشروع قانون الموازنة العامة للدولة على البرلمان، والذي ينتج عنه صدور مشروع قانون الموازنة العامة للدولة^(١).

ويميز قانون ٢٨ ديسمبر ٢٠٢١ بين عدة أنواع من القوانين، وهى قانون المالية الملحق، قانون المالية التصحيح، قانون إدارة الموازنة العامة، قانون اعتماد الحساب الختامى^(٢).

وعند عرض الحكومة مشروع القانون على مكتب الجمعية الوطنية، يقوم المكتب بإحالته إلى اللجنة المالية أو لجنة الموازنة فى البرلمان التى تقوم بمناقشة التفاصيل المالية والفنية نتيجة تعقيد الموضوع^(٣)، وعدم توفر الخبرات الفنية لدى البرلمان، مقارنة بما هو متاح لدى الحكومة، فيمكن أن تكون مناقشة غرفتى البرلمان مشروع قانون الموازنة العامة، وقد أصبح دور اللجان المالية فى البرلمان محدد بموجب دستور عام ١٩٥٨^(٤)، ويمكن للجنة الموازنة خلال مناقشة مشروع الموازنة العامة أن تطلب اللجنة المالية من اللجان الأخرى إبداء رأيها بشأن مشروع الموازنة العامة^(٥).

وخلص جانب من الفقه إلى القول بأن المناقشة البرلمانية لمشروع قانون الموازنة العامة لها بعدين: البعد الأول، وهو بعد ديمقراطى، من خلال تمكين كل أعضاء البرلمان المنتخبين من الشعب من المشاركة فى مشروع قانون الموازنة العامة، بإعتبار أن عضو البرلمان ليس ممثلاً عن مجرد الدائرة الإنتخابية التى فاز فيها، بل هو ممثلاً عن الشعب بأكمله، ومن ثم ضرورة مشاركته فى مناقشة مشروع الموازنة العامة. أما البعد الثانى فهو بعد علمى، إذ أن المناقشة

(١) المادة ٤٧ من الدستور الفرنسي.

(٢) <https://www.assemblee.nationale.fr>

(٣) د. شامل مصطفى عواد: الرقابة التشريعية على الموازنة العامة فى العراق، المجلة الأكاديمية للبحث القانونى، المجلد

١١، العدد ١، ٢٠٢٠، ص ٤٠٣.

(٤) Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale, Finances Publiques)

12^e ed., 2002, p.340.

(٥) المادة ٤٧ من الدستور الفرنسي.

المتعمقة لمشروع قانون الموازنة العامة للدولة يترتب عليه الوصول إلى أفضل درجة من النضج فى توزيع الموارد المالية فى الموازنة العامة، والتي هى بطبيعتها محدود، مع متطلبات وإحتياجات خطة التنمية التى وضعها البرلمان فى جلسته العامة^(١)، حتى يمكن للبرلمان إصدار موازنة قابلة لتنفيذها budget exécutoire، كما سبق وأن عبر مجلس الدولة الفرنسي فى بعض أحكامه^(٢).

وعقب إنتهاء لجنة الموازنة من مراجعة مشروع قانون الموازنة العامة، يمكن للجمعية الوطنية أن تتبنى مشروع قانون الموازنة العامة للدولة، والذي وضعته اللجنة المشتركة^(٣)، ما لم يكن هناك تعديلات. أما إذا رأت لجنة الموازنة أن هناك تعديلات على مشروع قانون الموازنة العامة، فتتقترح التعديلات اللازمة، إذ عمل الدستورى الفرنسي على توازن السلطة بين الحكومة والبرلمان، فحظرت المادة ٤٠ من الدستور والمادة ٤٧ من القانون العضوى للقوانين المالية على الحكومة تغيير بنود الموازنة المالية فى مشروع الموازنة العامة الذى تقترحه الحكومة، ولكن يجوز له أن يطلب من الحكومة إجراء تعديلات^(٤)، أو إجراءات أو تدابير جديدة، كما خلص المجلس الدستورى فى هذا الخصوص^(٥)، ومن ثم فإن مناقشة البرلمان لبنود الموازنة العامة فى الدولة أحد أحد المقتضيات الشكلية الدستورية لدستورية قانون الموازنة العامة، ويجب أن تكون المناقشة حقيقية، لا مجرد مناقشة شكلية، بما يمكن للبرلمان بإعتباره صاحب السلطة التشريعية، وممثلاً عن الشعب فى مراقبة مسلك الحكومة فى تمويلها لبنود الموازنة العامة، ومصارفها^(٦).

(١) Viktorovitch, C., Parler, pour quoi faire? La délibération parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012). Science politique. Sciences Po Paris, 2013, p.63.

(٢) CE 28 juillet 1989, ville de Metz.

(٣) المادة ٤٥/١ من الدستور الفرنسي .

(٤) Delphine Moretti and Dirk Kraan, Budgeting in France, OECD Journal on Budgeting, 2018, p.61.

(٥) CC, no 89-268 DC du 29 décembre 1989, no 95-369 DC du 28 décembre 1995 et no 2002-464 DC du 27 décembre 2002.

(٦) Jean- Marie Monnier, Finances publique, Paris, 2019, p.247.

علاوة على ذلك، فقد أجازت المادة ٤٤ من الدستور لكل من أعضاء البرلمان والحكومة الحق فى طلب تعديل مشروع قانون الموازنة العامة للدولة، ويتم ممارسة هذا الحق، سواء فى الجلسة العامة للجمعية الوطنية، أو خلال مناقشات لجنة الموازنة العامة وفقاً للشروط التى تحددها اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية، وفى الإطار الذى يحدده القانون العضوي، وهو ما ذهب معه البعض إلى القول بأن إقرار القوانين المالية قد أصبح رمزاً للبرلمانية العقلانية، ذلك النهج الذى تم تبنيه منذ بداية الجمهورية الخامسة.

ويمكن للبرلمان إقتراح خفض بعض النفقات، مقابل زيادة النفقات لجهات عامة أخرى، وإن كان هذا الأمر لا يسرى على إقتراحات الحكومة بفرض الضرائب، التى يمكن للبرلمان خفضها، إعمالاً لمبدأ ضرورة الضريبة^(١)، ولا يجوز للبرلمان تخفيض النفقات الإلزامية، والتى هى نفقات التى تشكل ديوناً مستحقاً على الدولة الفرنسية أو تشكل إلتزامات دولية فرضتها عليها الإتفاقيات والمواثيق الدولية، حسبما خلص مجلس الدولة الفرنسي^(٢).

ويرى جانب من الفقه، هدياً بما خلص إليه المجلس الدستوري الفرنسي، بأن البرلمان لا يمكنه تعديل بنود الموازنة العامة المقدمة فى مشروع الموازنة العامة المقدم من الحكومة خلال مناقشة الموازنة العامة للدولة من تلقاء نفسه، إستفادة من مبدأ الحصانة الدستورية التى يتمتع بها مشروع الموازنة العامة، وإن كان يجوز له إقتراح التعديل^(٣).

(١) Hel-Thelier, S., Mény, Y., et Quinet, A., Decision-Making and the Budgetary Process in France, in: Budgeting and policy making, Op. Cit, p.113.

(٢) CE, 17 déc. 2003, Sté Natexis-Banque populaire, req. n° 249089

(٣) يراجع فى ذلك قرارات المجلس الدستوري الفرنسي أرقام ٣٨٣ لسنة ٩٦، ٣٩٣ لسنة ٩٧.

Vito, M., L'ideal legislatif du Conseil constitutionnel. Étude sur les qualites de la loi, Ph D Thèse, Université de Nanterre – Paris X, 2011, p.667.

التصويت على قانون الموازنة العامة

وإذا كان من الجائز أن تتم مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة فى لجنة الموازنة فى البرلمان، فلا يغنى ذلك عن مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة فى الجلسة العامة للبرلمان^(١)، دون أن يتقيد البرلمان فى مناقشته بمشروع القانون الذى أقرته لجنة الخطة والموازنة فى البرلمان، كما تنص المادة ٤٩-٣ من الدستور على مسئولية البرلمان عن التصويت على مشروع الموازنة العامة، وأن يلتزم البرلمان فى تصويته على مشروع قانون الموازنة العامة بمبدأ الوضوح والإخلاص^(٢)، وإستبعدت المادة ٣٩ من القانون العضوى للقوانين المالية الفرنسية مسئولية لجنة الموازنة العامة عن إقرار مشروع قانون الموازنة العامة للدولة، على الرغم من الدور الهام التمهيدى الذى تقوم به هذه اللجنة، إلا أن دورها تمهيدى، ولا يعد قرارها نهائى، فيمكن للبرلمان فى جلسته العامة عدم التقيد بما خلصت إليه لجنة الموازنة فى البرلمان^(٣).

ومن الضوابط الإجرائية لمناقشة مشروع الموازنة العامة التى وضعها القانون الفرنسى عدم جواز مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة قبل تصويت الجمعية الوطنية بالقراءة الأولى على مشروع الحساب الختامى لموازنات للعام الماضى^(٤)، كما لم يتطلب المشرع أغلبية معينة للموافقة على القانون، وهو ما يفهم منه أن الأغلبية المطلوبة هى الأغلبية البسيطة، أو النصف زائد واحد^(٥).

(١) المادة ٤٧ من الدستور الفرنسى

(٢) المادة ٤٩ من الدستور الفرنسى

(٣) Vito, M., L'ideal legislatif du Conseil constitutionnel. Étude sur les qualites de la loi, Ph D Thèse, Université de Nanterre – Paris X, 2011, p.319.

(٤) المادة ٤١ من القانون العضوى الصادر فى الأول من أغسطس ٢٠٠١.

(٥) Bernard Chantebout, Droit constitutionnel 24e edition, Sirey, 2007, p.523.

وقد تلجأ الحكومة إلي إستشارة البرلمان بشأن توجهات الموازنة العامة، وكانت حكومة روكار Rocard عام ١٩٩٦ هى التى بدأت هذا التقليد بصورة غير رسمية، حتى أصبح إجبارياً عام ٢٠٠٣ بموجب المادة ٤٨ من القانون العضوى للقوانين المالية^(١).

وبموجب القانون العضوى للقوانين المالية فى فرنسا، فإن البرلمان يقوم بمناقشة مسودة الموازنة العامة التى قدمتها الحكومة، وفى حقيقة الأمر تضيق خيارات البرلمان بشأن مشروع الموازنة العامة، فلا يكون أمامه متسعاً للمناورة، وتجنباً لأي نزاع بين البرلمان والحكومة بشأن إعداد الموازنة العامة للدولة، فقد وضع معهد البرلمان مجموعة من الإرشادات التوجيهية المتعلقة بإعداد الموازنة العامة للدولة، وهو ما من شأنه تقوية قدرة البرلمان على تقييم خيارات الموازنة العامة، وهو ما يجعل من السهل على البرلمان إدخال تعديلات على مشروع الموازنة العامة عند عرضه على البرلمان من جانب الحكومة^(٢).

وقد يقرر البرلمان عدم قبول مشروع قانون الموازنة العامة إذا ما وجد فيه ما يخالف حكماً من أحكام الدستور، أو يخالف مسألة سبق وأن تناولها البرلمان، ومن ثم فلا يكون هناك محلاً لإجراء البرلمان مداولات بشأن مشروع قانون الموازنة العامة^(٣).

وإذا لم يعترض البرلمان على نصوص قانون الموازنة العامة إستمر فى مناقشة، على ألا تزيد مدة مناقشة مشروع القانون، سواء فى لجنة الموازنة أو فى الجلسة العامة للبرلمان، عن ٧٠ يوماً من تاريخ عرض الحكومة مشروع الموازنة العام عليه^(٤).

(١) Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale, Finances Publiques)

12^e ed., 2002, p.326.

(٢) Hel-Thelier, S., Mény, Y., et Quinet, A., Decision-Making and the Budgetary Process in France, in: Budgeting and policy making, SIGMA Papers: no. 8, Paris, 1996, p.97.

(٣) Bernard Chantebout, Droit constitutionnel 24e edition, Sirey, 2007, p.519.

(٤) المادة ٤٧ من الدستور الفرنسي.

ويتم إقرار مشروع الموازنة العامة بالقراءة الأولى فى جلسة علنية فى الجمعية الوطنية، ويتم ذلك فى أكتوبر، وتبدأ المناقشة من جانب رئيس لجنة المالية فى الجمعية الوطنية، يليها تعقيب من وزير الإقتصاد الذى يصف السياق الإقتصادى لمشروع الموازنة العامة، ثم يوضح وزير الموازنة الخطوط العريضة للسياسة المالية. ويوضح مشروع الموازنة العامة مقدار الإيرادات، وكيفية الترخيص بالصرف (مؤشرات الموازنة العامة)، ويتم مناقشة مشروع الموازنة العامة باب باب، ثم التصويت على النص الكامل لقانون الموازنة العامة، ويبدأ قانون الموازنة العامة الذى تتبناه الجمعية الوطنية بقسم الإيرادات، وفى النهاية يعلن البرلمان عن تبنيه قانون الموازنة العامة للدولة^(١).

وخلال مناقشة الموازنة العامة، وبدلاً من حضور كل وزير أمام الجمعية الوطنية لشرح موازنة وزارته، فإنه يمكن لوزير الموازنة أو وزير الإقتصاد بحسب الأحوال أن يقوم بهذا الدور بالنسبة لكل الوزارات، ويعتمد البرلمان فى تقديراته لمصروفات الموازنة العامة على دراسة النفقات لبند من البنود خلال فترة زمنية معينة، مثل عامين ماليين متتاليين، وهو أمر أجازه قانون برمجة المالية العامة الصادر عام ٢٠١٤، ويمكن للبرلمان حال إعتراضه على مصروفات يرى أنه مبالغ فيها أن يرفق هذه التقديرات بمشروع الموازنة العامة التى تعرض عليه، ويرفقاها فى قانون الموازنة العامة، لتكون مرجعاً يمكن للحكومة الإسترشاد به فى تنفيذ الموازنة العامة للدولة^(٢).

وبعد التصويت على النص النهائى لمشروع قانون الموازنة العامة للدولة، يتم إقرار الموازنة العامة للدولة، والإقرار هو إذن تمنحه السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية للبدء فى تنفيذ الموازنة العامة وفق المؤشرات التى حددها البرلمان^(٣).

وبعد المناقشة والتصويت على الموازنة العامة، يحدد مشروع قانون الموازنة العامة إيرادات ومصروفات الدولة، وحتى مع سن البرلمان لقانون الموازنة العامة يمكن للبرلمان سن قوانين مالية تصحيحية، والتى

(١) Bernard Chantebout, Droit constitutionnel, Op. Cit., 2007, p.522.

(٢) Delphine Moretti and Dirk Kraan, Budgeting in France, Op. Cit., p.24.

(٣) د. السيد عطية عبد الواحد: الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص ١٧.

يصدرها البرلمان لتصحيح العجز فى الموازنة العامة، أو حتى لإقرار نفقات طارئة لتغطية إلتزامات الدولة فى هذا العام، ومواجهة تغيرات السياسة العامة خلال هذا العام المالى.

ولبيان أهمية عرض ومناقشة مشروع الموازنة العامة للدولة من جانب البرلمان الإشارة إلى قرار المجلس الدستورى الفرنسى الذى قضى بأن تقديم مشروع الموازنة العامة والتصويت عليه يلتزم بصورة صارمة بقواعد العرض والتصويت الواردة فى القانون العضوى للقوانين المالية^(١)، ومن ثم يكون مناقشة الموازنة العامة والتصويت عليها فى البرلمان أحد المقتضيات الدستورية التى يترتب على مخالفتها صدور قانون الموازنة العامة مشوباً بالعوار الدستورى.

إصدار ونشر قانون الموازنة العامة للدولة

وفى مصر، وإتفاقاً مع حقيقة كون الموازنة العامة قانون يخضع لذات الضوابط التى تخضع لها القوانين، مثل ضرورة إصداره بواسطة رئيس الجمهورية^(٢)، ويلاحظ هنا أن الدستور المصرى قد ساوى بين الإصدار الإيجابى والسلبى للقانون، فالإصدار الإيجابى من خلال موافقة رئيس الجمهورية على إصدار القانون ونشره فى الجريدة الرسمية، أما الإصدار السلبي فيتمثل فى عدم إعتراض رئيس الجمهورية على قانون الموازنة العامة للدولة، أو رده إلى مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً من إحالة مجلس النواب للقانون الذى أقره إلى رئيس الجمهورية^(٣).

وقد يعترض رئيس الجمهورية على قانون الموازنة العامة لأسباب يراها بحكم منصبه كحكم بين السلطات فيرد القانون إلى مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً من إحالة المجلس القانون إلى رئيس الجمهورية. ويترتب على عدم إصدار رئيس الجمهورية للقانون أو نشره فى الجريدة الرسمية بطلان القانون، لتخلف إجراء إصداره

(١) CC, 19 juillet 1983, 83-161 DC; **Franck Waserman**, Les Finances Publiques, Op. Cit., p.85.

(٢) المادة ١٢٣/١ من الدستور المصرى الحالى.

(٣) المادة ٢٢٣/٢ من الدستور المصرى الحالى.

الدستور، بما يجعل هذا القانون قابلاً للطعن عليه بعدم الدستورية بأي سبيل من سبل الطعن، سواء من حيث الدفع المباشر أو تصدى المحكمة لبحث عدم الدستورية من تلقاء نفسها، أو بناء على طعن مباشر^(١).

ومن استقراء نص المادة ١٢٣ من الدستور المصرى الحالي يمكننا القول أن سلطة رئيس الجمهورية فى الاعتراض هي سلطة تأقيتية، أى معلقة على مدى زمنى، يسقط بعده حق رئيس الجمهورية فى الاعتراض على مشروع القانون، ويعد إنقضاء مدة الثلاثين يوماً سالفه الذكر موافقة ضمنية من جانب الرئيس على مشروع القانون، يتعين عليه بعدها إصداره بنشره فى الجريدة الرسمية.

أما الملاحظة الأخرى على المادة ١٢٣ سالفه الذكر هي أن اعتراض الرئيس يكون على مجمل القانون، وليس على مادة أو جزء منه، حفاظاً على وحدة التشريع، إذ أن مواد القانون تكون مرتبطة ببعضها ارتباطاً عضوياً، لا يقبل التجزئة، ومن ثم الاعتراض على بعضها ينطوي بالضرورة على الاعتراض على باقى مواد القانون^(٢).

أما الملاحظة الثالثة على المادة ١٢٣ من الدستور المصرى فهي أنها لم تلزم رئيس الجمهورية ببيان أسباب إعتراضه على قانون الموازنة العامة، خلافاً لما ذهب إليه بعض التشريعات^(٣).

وقد يرى مجلس النواب أن إعتراض رئيس الجمهورية على قانون الموازنة العامة فى غير محله، فيمكن لمجلس النواب إسقاط الفيتو الرئاسية وإقرار القانون بموافقة ثلثى أعضاء مجلس النواب^(٤).

(١) **عوض المر:** الرقابة القضائية على دستورية القوانين فى ملامحها الرئيسية، مركز رينيه جان ديبوى للقانون والتنمية، بدون سنة نشر، ص ٤٢٩.

(٢) **د. محمد كاظم المشهداني:** القانون الدستوري: الدولة، الحكومة والدستور، مؤسسة الثقافة الجامعية، ٢٠١١، ص ١٩٦.

(٣) مثل المادة ٦٦ من الدستور الكويتي، والتي تنص على أن " يكون طلب إعادة النظر فى مشروع القانون بمرسوم مسبب"، هو ذات المنوال الذى سار عليه الدستور فى الأرجنتين، الذى نص على ضرورة تسبب طلب إعادة النظر فى مشروعات القوانين المقدمة إليه من الحكومة، وأن يعيد الرئيس مشروع القانون المعترض عليه إلى البرلمان مشفوعاً بتعليقات رئيس الدولة و تعليقات مجلس الوزراء عليه المادة ٨٠ من الدستور الأرجنتيني.

وإصدار القانون هو بمثابة شهادة ميلاد للقانون^(٢)، وهو ما يمكن القول معه أن الإصدار هو جزء متمم لسن القانون، فهو يضيف عليه صفة الإلزام، الملزم لكافة سلطات الدولة، بما فيها السلطة القضائية^(٣)، ويمارسه الرؤساء في الأنظمة الدستورية المختلفة، بما يجعل مشاركة الرئيس في العملية التشريعية مشاركة حقيقة^(٤).

واعتبر جانب من الفقه أن إصدار القانون بمثابة أمر صادر من رئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية إلى أعضاء السلطة المكلفة بإنفاذه، وإخطارهم بتمام إجراءات إقراره، وأنه قد أصبح قانوناً نهائياً واجب التنفيذ^(٥)، بما يضيف على القانون، أو المرسوم بقانون الصفة الإلزامية^(٦).

وفي تقديرنا، فإن إصدار رئيس الجمهورية للقانون هو أمر يفرضه مبدأ الفصل بين السلطات، إذ أن السلطة التنفيذية لا تقبل، ولا يجوز أن تتلقى أمراً من السلطة التشريعية بإصدار القانون، وأنه أصبح جزءاً من الترسانة التشريعية للدولة بعد ختمه بخاتم رئاسة الجمهورية، وأنه صادر عن البرلمان، صاحب الاختصاص التشريعي الأصيل^(٧)، كما أن الإصدار هو وسيلة للعلم بالقانون، فيمكن للأفراد المطالبة بحقوقهم، كما يمكن الادعاء بالعلم المفترض لدى المواطنين في الدولة، فالجهل بالقانون لا يصح أن يكون عذراً لأحد^(٨).

(١) المادة ٣/١٢٣ من الدستور المصري الحالي.

(٢) د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص ٨١٦.

(٣) سعيد بوشعير: النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم، ج ٣، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠١٣، ص ٨١.

(٤) د. جميلة الشرجي: الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور ١٩٧٣، دراسة تحليلية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٩، العدد الأول، ٢٠١٣، ص ١٧.

(٥) د. عبد الغنى بسيوني: سلطة ومسئولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية، بيروت، ١٩٩٥، ص ٢٠٢.

(٦) Paul Touzac, Droit administratif, Paris, 1897, p.59.

(٧) د. مصطفى أبو زيد: النظام السياسي المصري، ورقابة دستورية القوانين، ط ٧، ١٩٩٢، ص ٤٨٣.

(٨) Christian Behrendt, Droit constitutionnel belge, 2017, pp.180-181.

وفى فرنسا، فلم يختلف الأمر عما هو عليه الحال فى مصر، وبعد موافقة البرلمان على قانون الموازنة العامة يتم إحالته إلى رئيس الجمهورية للتصديق عليه بموجب مرسوم موقع من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء المعيين^(١)، ووفقاً للمادة ١٠/١ من الدستور الفرنسي فإن رئيس الدولة يصدر القوانين التى ترد إليه فى غضون ١٥ يوم من تاريخ إحالته من البرلمان^(٢)، ما لم يطلب من البرلمان إجراء قراءة ثانية، ولا يملك البرلمان رفض هذا الطلب، وإن كان الإصدار ليس عنصراً من عناصر القانون، فيمكن للبرلمان التغلب على الفيتو الرئاسى من خلال إقرار البرلمان للقانون بأغلبية ثلثى الأعضاء البرلمان^(٣).

وقد تبنى المشرع الدستورى الرقابة الدستورية السابقة على قانون الموازنة العامة للدولة، فأجاز الدستور لرئيس الجمهورية إحالة قانون الموازنة العامة إلى المجلس الدستورى قبل نشره الجريدة الرسمية(المادة ٦١/١ من الدستور الفرنسي)^(٤)، لبيان ما إذا كانت بنود الموازنة العامة تتفق مع الضوابط الدستورية والضوابط الواردة فى القانون العضوي. وإذا كانت الرقابة الدستورية على القانون المالى إلزامية بنص الدستور، إلا أنها غير تلقائية، أى لا يتصل بها المجلس الدستورى من تلقاء نفسه إتصلاً قانونياً بغير الطريق الذى رسمته المادة ٦١/١ من الدستور، الذى يتمثل فى ضرورة إقتراح إحالته إلى المجلس الدستورى من جانب رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء، أو رئيساً غرفتى البرلمان(رئيس الجمعية الوطنية، رئيس مجلس الشيوخ)^(٥)، أو بواسطة ٦٠ عضواً فى مجلس النواب، و ٦٠ عضواً فى مجلس الشيوخ^(٦).

(^١) Bernard Chantebout, Droit constitutionnel, Op. Cit., p.526.

(^٢) Esplugas, P., Euzet, Ch., Mouton, S., Viguier, J., Droit constitutionnel, ellipses, 2012, p.326.

(^٣) Prelot, M., Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, 1989, p.728;

Favoreu, L., et al., Droit constitutionnel, 11^{eme} ed., Dalloz, 2008, p.319.

(^٤) Hel-Thelier, S., Mény, Y., et Quinet, A., Decision-Making and the Budgetary Process in France, in: Budgeting and policy making, Op. Cit, p.113.

(^٥) Turpin, D., Le Conseil constitutionnel , Son role, sa jurisprudence, Hachette, Paris, 2000, p.35.

ed., (^٦) Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, 8^{eme}

وقد أيد جانب من الفقه أهمية الرقابة الدستورية السابقة على القوانين، ومنها بطبيعة الحال قانون الموازنة العامة، إذ يرى Vito إن الرقابة على دستورية القوانين تدعم قوة هذه القوانين، إذ تكون هذه القوانين قد اكتسبت صبغتها الدستورية وتصبح غير قابلة للطعن عليها مستقبلاً بما يضيف عليها ثباتاً تشريعياً^(١).

وهناك من الحالات التى قضى فيها المجلس الدستورى بعدم دستورية بعض مواد القانون التى عرضت عليه قبل نشرها فى الجريدة الرسمية، وحسبنا من ذلك الإشارة إلى قرار المجلس الدستوري فى ١٦ يناير ١٩٨٢، الذى قضى بعدم دستورية مواد معينة فى قانون التأمين، فضلاً عن عدم قابلية فصل هذه المواد، فلم يعد بإمكان رئيس الجمهورية الأمر بنشر القانون فى الجريدة الرسمية^(٢).

وقد أوضح المجلس الدستوري الفرنسي فى قراره الصادر بتاريخ ٢٥ فبراير ١٩٦٢ أن مواد المرسوم بقانون المقضى بعدم دستوريته، القابلة لانفصالها عن باقى مواد مشروع القانون تجيز لرئيس الجمهورية إصدار القانون^(٣).

ويتم نشر قانون الموازنة الذى تم تبنيه من جانب البرلمان، وعرضه على المجلس الدستوري فى الجريدة الرسمية فى نهاية شهر ديسمبر، وتتسلم إدارة الموازنة الملحق المضاف إلى قانون الموازنة، والذى يتضمن تخصيص النفقات والمصروفات، الذى يعرف بالوثيقة الخضراء، مقابل الوثيقة الزرقاء، والتى هى مسودة قانون الموازنة العامة قبل عرضه على البرلمان، ويتم استخدام هذه الوثيقة الخضراء كوثيقة مرجعية خلال تنفيذ قانون الموازنة العامة، ويتم نشر القرارات التى تخصص المصروفات لكل وزارة، والحساب الخاص لكل وزارة فى الخزنة العامة، ويتم تسليم المسئول عن الصرف فى الوزارة نسخة من الوثيقة الخضراء

Montchrestien, 2008, p.195.

(١) Vito, M., L'ideallegislatif du Conseilconstitutionnel. Etude sur les qualites de la loi, Ph D Thèse, Universite de Nanterre – Paris X, 2011, p.51.

(٢) Prelot, M., et Boulouis, J., Precis Dalloz, Institutions politiques et droitconstitutionnel, Dalloz, 1978, p.729.

(٣) Plouvin, J..Y., Le droit presidential de demander uneseconde deliberation de la loi, R.D.P. 1980, p.1563;

بالمخصصات المالية المخصصة لوزارته فى بداية كل عام، ويتم إنفاق جزء من هذه المخصصات على المستوى المركزى، فى حين أن الجزء الآخر من هذه المخصصات يتم تخصيصه للمرافق المحلية للوزارات لإستخدامه على المستوى المحلى^(١).

وخلص القول، فإن مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة فى البرلمان هو مقتضى دستوري، يتعين على البرلمان التقيد به، ما دامت الحكومة قد قدمت مشروع قانون الموازنة العامة فى المواعيد القانونية.

وقد ثار تساؤلاً مفاده هل يمكن للبرلمان التخلّص من المقتضى الدستورى بمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة إذا تأخرت الحكومة فى تقديم مشروع قانون الموازنة عن المواعيد القانونية؟

يكاد يجمع الفقه على الإجابة على هذا السؤال بالنفى، فالموازنة العامة كما سبق وأن أسلفنا من قبل بشأن تعريفها، هى إجازة من البرلمان لإيرادات ومصروفات الدولة^(٢)، ومن ثم فلا يجوز للبرلمان القفز على هذا الإجراء، لا سيما أن الحكومة يمكنها اللجوء إليه لتجنب مناقشة البرلمان للموازنة العامة إذا كانت تتضمن تقديرات مبالغ فيها مرجح أن يعدلها البرلمان، لذلك يتعين على البرلمان أن يأخذ الوقت الكافى لمناقشة مشروع الموازنة العامة، بدون إسهاب، وإذا حل موعد تنفيذ الموازنة العامة، ولم يكن البرلمان قد وافق على مشروع قانون الموازنة العامة، فيمكن للحكومة تنفيذ قانون الموازنة العامة عن العام السابق.

^(١) Hel-Thelier, S., Mény, Y., et Quinet, A., Decision-Making and the Budgetary Process in France, in: Budgeting and policy making, Op. Cit, p.115.

^(٢) Paul A. Samuelson, William D. Nordhaus, Economie, Op. Cit., p. 645.

المطلب الثانى

أثر تخلف المناقشات البرلمانية على دستورية قانون الموازنة العامة للدولة

يخضع قانون الموازنة العامة للدولة للرقابة الدستورية، وتكون الرقابة الدستورية على قانون الموازنة العامة شاملة، أى يتم عرض قانون الموازنة العامة على كل مواد الدستور، وليس فقط المادة التى يدعى رافعو الدعوى مخالفة قانون الموازنة العامة لها.

وخلص جانب من الفقه إلى القول بأن مناقشة مشروع الموازنة العامة تعد شرطاً قانونياً لصحة إصدار الموازنة العامة، ذلك الرأى الذى إستند إلى العديد من قرارات المجلس الدستورى الذى إعتبر أن مناقشة الجمعية الوطنية لقانون الموازنة العامة شرط لصحته، بل أجاز المجلس الدستورى لرئيس الجمهورية الطعن على القانون الذى أقره البرلمان بإسقاط الفيتو الرئاسي أمام المجلس الدستوري لكون هذا القانون لم تتم مناقشته أو التصويت عليه بصورة قانونية^(١).

وإعتبرت أحكام القضاء الفرنسي أنه من إجل إقرار البرلمان لمشروع قانون الموازنة العامة ينبغى عليه مناقشة كل بنود مشروع الموازنة العامة المقدم إليه، وإن طلب البرلمان من الحكومة إجراء تعديل على مقترح الموازنة العامة قبل المناقشة يكون قرار البرلمان قد صدر على غير صحيح القانون^(٢)، وإعتبرت محكمة الإستئناف الإدارى فى مارسيليا أن مناقشة مشروع الموازنة العامة فى البرلمان هو أحد المقتضيات الشكلية التى يتعين على البرلمان القيام بها قبل موافقته على قانون الموازنة العامة^(٣).

(١) Cons. Const. 23-8-1985, 85/197, DC. Rec. p.70.)

(٢) TA Paris, 9 oct. 1985, Bodin et autres

(٣) CAA Marseille, 19 octobre 1999, Commune de Port-la-Nouvelle.

وقد إعتبر بلادير Balladur أن الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في جميع مراحلها، سواء كان ذلك في مرحلة الإعداد أو التنفيذ أو بعد الإنتهاء من التنفيذ، وخلال إعداد الحساب الختامي تشكل أحد دعائم دولة القانون^(١)، وأن مناقشة البرلمان لمشروع قانون الموازنة العامة للدولة هو عمل روتيني، إلا أنه يترتب على عدم مراعاته بطلان القانون الذي يصدره البرلمان، لمخالفة نص دستوري ورد في المادة ٤٢ من دستور عام ١٩٥٨، التي نصت على أنه يناقش في الجلسة العامة مشروعات القوانين المالية، ومشروعات قوانين تمويل الضمان الإجتماعي بالقراءة الأولى للنص الذي قدمته الحكومة^(٢)، وأن مخالفة هذا النص تشكل مخالفة لإجراء دستوري، ولو لم يكن لهذا الإجراء أهمية لما نص عليه المشرع الدستوري^(٣)، فضلاً عن أن المجلس الدستوري الفرنسي قد منح في قراره الصادر بتاريخ ١١ أغسطس ١٩٦٠، القانون العضوي للقوانين المالية قيمة شبه دستورية^(٤)، ومن ثم يترتب على مخالفته ذات الأثر الذي يترتب عليه مخالفة الدستور، وهو بطلان القانون.

وخلص المجلس الدستوري الفرنسي في حكم حديث إلي القول بأنه إذا كانت الحكومة هي التي تحتكر عرض مشروع قانون الموازنة العامة للدولة على البرلمان، إلا أنه يمكن النيل من حق البرلمان في مناقشة مشروع الموازنة العامة للدولة والتصويت عليه، وأن عدم مناقشة وإصدار البرلمان للقوانين المالية، ومنها بطبيعة الحال قانون الموازنة العامة، يصم هذه القوانين بالمخالفة للقانون^(٥).

ليس هذا فحسب، بل هناك من التشريعات التي رتب البطلان كجزاء لمخالفة النموذج القانون لإعداد الموازنة العامة للدولة، بيد أن البطلان في هذه الحالة ينصب علي الأفعال المخالفة، وعن كل فعل مشوب بالمخالفة للقانون، وعلي كل فعل لاحق علي هذا الإجراء، ما دام قائماً علي ما سبقه من إجراءات، قد يشمل البطلان

(١) Édouard Balladur, Une Ve République plus démocratique, Fayard, 2007, p. 102.

(٢) Message, H., in Dictionnaire encyclopédique de Finances Publiques, Tome I, p. 197. 18.)
RFFP no 26-1989, p. 46.

(٣) CC no. 60-8 DC du 11 aout 1960.)

(٤) CC, no 2022-847 DC du 29 décembre 2022, paragr. 18 à 23.)

كل أو بعض الإجراءات التي تمت. وقد تبنت أحكام القضاء الفرنسي معيار علاقة السببية بين الإجراء أو التصرف المعيب وبين الإجراءات اللاحقة عليه، وهو ما يبين من خلال حكم محكمة النقض الفرنسية الصادر في ٤ يونيو ١٩٦٩^(١).

واعتبر البعض أن رفض البرلمان عدم مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة يترتب عليه تخلى البرلمان عن إختصاصه الأصيل، وهو التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وإلا ما أصبح له وجود.

والإشكالية الأخرى التي يمكن إثارتها هنا هل يكون الحكم بعدم دستورية قانون الموازنة العامة للدولة بأثر - رجعى، أو أثر فوري من تاريخ صدور الحكم؟

وبالبحث عن إجابة لهذا السؤال لم نجد فى أحكام المحكمة الدستورية العليا فى مصر ثمة إشارة إلى حتى جواز الطعن على قانون الموازنة العامة للدولة، على الرغم من إصدار القانون بذات الطرق التي تصدر بها القوانين العادية، ومن ثم خضوعها لرقابة المحكمة الدستورية العليا^(٢)، إلا أنه يمكن القول قياساً على نص المادة ٣/٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا بشأن أثر الحكم بعدم دستورية نص ضريبي، وهو قانون مالى من ذات جنس قانون الموازنة العامة، ومن ثم يسرى بأثر فوري أو مباشر، من اليوم التالى لنشر الحكم فى الجريدة الرسمية، أو أى تاريخ آخر يحدده الحكم^(٣)، فلا يبطل ما تم تنفيذه من قانون الموازنة العامة،

(١) Crim. 4 juin 1969, B.C., no.186.

(٢) المادة ٢٥ من قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩.

(٣) المادة ٣/٣٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩.

وإنما ينصرف أثر الحكم بعدم دستورية قانون الموازنة العامة إلى المستقبل^(١)، وأن إعمال الأثر الرجعى لبطلان قانون الموازنة العامة للدولة من شأنه إحداث خلل واضطراب النظام المالى فى الدولة^(٢).

وبالنسبة لموقف المشرع الفرنسى نجد أنه قد إختار الرقابة السابقة على قانون الموازنة العامة، من خلال إحالة رئيس الجمهورية لقانون الموازنة العامة قبل نشره فى الجريدة الرسمية للمجلس الدستورى (المادة ١/٦١ من الدستور الفرنسى)^(٣)، وبسبب الرقابة الدستورية الشاملة التى يمارسها المجلس الدستورى، من خلال عرض قانون الموازنة العامة للدولة على كل مواد الدستور، ومن ثم فلا يكون هناك محلاً للطعن على قانون الموازنة العامة بعدم الدستورية.

الخاتمة

الموازنة العامة للدولة هى إجازة وإقرار من جانب البرلمان لإيرادات ومصروفات الدولة عن سنة مالية، ويتم إصدارها بقانون، ويخضع إصدار قانون الموازنة العامة لمقتضيات دستورية وقانونية، منها ضرورة خضوع مشروع قانون الموازنة العامة للمناقشة البرلمانية، إلا أن أحكام القضاء المصرى قد صممت حول مآل قانون الموازنة العامة للدولة الذى تخلف فيه شرط المناقشة البرلمانية، على الرغم من إصدار مجلس النواب لقانون الموازنة العامة، خلافاً لموقف القضاء الفرنسى، الذى عبر عن هذا الأمر بعبارات قاطعة الدلالة، مقررًا بطلان قانون الموازنة العامة للدولة.

كما خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات التى يمكننا بيانها على النحو التالى:

(١) د. مها بهجت يونس الصالحى: الحكم بعدم دستورية نص تشريعى ودوره فى تعزيز دولة القانون، سلسلة عالم الحكمة، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢١٢.

(٢) د. هشام محمد فوزى: رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة بين أمريكا ومصر، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، ١٩٩٩، ص ١٨٩.

(٣) Hel-Thelier, S., Mény, Y., et Quinet, A., Decision-Making and the Budgetary Process in France, in: Budgeting and policy making, Op. Cit, p.113.

النتائج

خلصت الدراسة إلى جملة من النتائج، التي يمكننا بيانها على النحو التالي:

١. حالف المشرع المصري الصواب حينما نص الدستور الحالة على الطبيعة القانونية لقانون الموازنة العامة، بأنها قانون، وليس عملاً إدارياً، بما أثار الجدل بشأنها، وبشأن كيفية الطعن عليه حال تخلف شرط مشاورات البرلمانية، هل الموازنة العامة عمل إداري يجوز الطعن عليه أمام محكمة القضاء الإداري، أم أنه قانون بالمعنى الفني، يجوز الطعن عليه أمام المحكمة الدستورية العليا في مصر والمجلس الدستوري الفرنسي.
٢. خلص جانب من أحكام القضاء الفرنسي إلى بطلان قانون الموازنة العامة الذي يتخلف فيه شرط المناقشات البرلمانية، وذلك على خلاف الوضع في مصر الذي خلت السوابق القضائية فيها من هذا التقرير لتخلف شرط المناقشة البرلمانية لمشروع قانون الموازنة العامة للدولة.

التوصيات

كما خلصت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات، وذلك على النحو التالي:

١. توصي الدراسة المشرع المصري بضرورة تقرير جزاء لتخلف المناقشات البرلمانية لمشروع قانون الموازنة العامة.

٢. توصى الدراسة بضرورة تقرير جزاء لإمتناع الحكومة عن تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للدولة فى المواعيد الدستورية، وهى ٩٠ يوم قبل بدء السنة المالية الجديدة، حتى يتاج للبرلمان فرصة للمناقشة الوافية لبنود الموازنة العامة، وتحقيق أهداف خطة التنمية التى وضعها البرلمان.

٣. كما توصى الدراسة المشرع المصرى بالتدخل التشريعي وتعديل نص المادة ١٢٣ بإلزام رئيس الجمهورية بإبداء أسباب الإعتراض على قانون الموازنة العامة، بإعتبار أن التسبب مبعث على ثقة أعضاء البرلمان فى إعتراض رئيس الجمهورية على قانون الموازنة العامة للدولة.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية

- د. أحمد حسن الخلف: المالية العامة من منظور قانونى، ط١، مطبعة جامعة تكريت، العراق، ٢٠١٣.
- د. السيد عطية عبد الواحد: الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، ١٩٩٦.
- د. جيهان حسن سيد أحمد خليل: دور السلطة التشريعية فى الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة، ٢٠٠٠.
- د. جميلة الشرجى: الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية فى ظل دستور ١٩٧٣، دراسة تحليلية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الإقتصادية والقانونية، المجلد ٢٩، العدد الأول، ٢٠١٣، ص ١٧.
- د. حامد عبد المجيد دراز: مبادئ المالية العامة، مركز الإسكندرية للكتاب، ٢٠٠٠.
- د. حسن مصطفى البحرى: القانون الدستورى، النظرية العامة، ط١، بدون دار نشر، ٢٠٠٩.
- د. حيدر وهاب عبود: دراسة فى مشكلة تأخر إقرار الموازنة العامة، مجلة دراسات قانونية، بيت الحكمة، عدد ٣٥ لسنة ٢٠١٣.
- د. خالد سعد زغلول – د. إبراهيم الحمود: الوسيط فى المالية العامة، بدون دار نشر، ٢٠٠٢.
- د. سعود جاير العامرى – د. عقيل حميد الحلو: مدخل معاصر فى علم المالية العامة، ط٢، بدون دار نشر، ٢٠٢٠.
- سعید بوشعير: النظام السياسى الجزائرى، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم، ج٣، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠١٣.
- د. سليمان اللوزى وآخرون: إدارة الموازنة العامة بين النظرية والتطبيق، دار المسيرة للنشر، عمان، ١٩٩٧.
- د. شامل مصطفى عواد: الرقابة التشريعية على الموازنة العامة فى العراق، المجلة الأكاديمية للبحث القانونى، المجلد ١١، العدد ١، ٢٠٢٠، ص ٣٩٣ – ص ٤١٩.

- د . طاهر الجناحي: علم المالية العامة والتشريع المالي، بغداد، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل ، بدون ذكر السنة.
- د.علي خليل- سليمان اللوزي: المالية العامة، دار زهران للنشر، عمان، ٢٠٠٠.
- د.غزال العوسي: التنظيم القانوني والفني للموازنة العامة، دراسة في التشريع الإماراتي والمقارن، دار النهضة العربية، ٢٠٢٠.
- د.عبد الحميد محمد القاضي: اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، مطبعة الرشاد، ١٩٨٠.
- د.عبد الغنى بسيوني: سلطة ومسئولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية، بيروت، ١٩٩٥.
- د.علي زغود: المالية العامة، ط٤، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠١١.
- د.عادل العلي: المالية العامة والقانون المالي الضريبي، ج١، ط٢ دار إسراء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
- عوض المر: الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية، مركز رينيه جان ديبوى للقانون والتنمية، بدون سنة نشر.
- د . فوزي فرحات: المالية العامة، الاقتصاد المالي، دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية ، بدون دار النشر، ٢٠١٠.
- د . كاظم السعيد: ميزانية الدولة، النظريات العامة وتطبيقاتها في العراق، بغداد، مطبعة الزهراء، ١٩٦٩.
- د. محمد عبد العزيز المعارك- د. علي شفيق: أصول وقواعد الموازنة العامة، مطبوعات جامعة الملك سعود، ٢٠٠٢.
- د. محمد عوض رضوان: الموازنة العامة في جمهورية مصر العربية، شرح القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته بشأن الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.
- د. محمد كاظم المشهداني: القانون الدستوري: الدولة، الحكومة والدستور، مؤسسة الثقافة الجامعية، ٢٠١١.
- د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، ١٩٦٩.
- د. مها بهجت يونس الصالحى: الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون، سلسلة عالم الحكمة، بغداد، ٢٠٠٩.
- د. مصطفى أبو زيد: النظام السياسي المصري، ورقابة دستورية القوانين، ط٧، ١٩٩٢.

د. هشام محمد فوزي: رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة بين أمريكا ومصر، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، ١٩٩٩.

د. يحي محمد على الطيارى: رقابة السلطة التشريعية على الموازنة العامة للدولة، ط١، المركز القومى للإصدارات القانونية، ٢٠١٩.

المراجع الأجنبية

Bernard Chantebout, Droit constitutionnel 24e edition, Sirey, 2007.

Christian Behrendt, Droit constitutionnel belge, 2017.

Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, 8eme ed., Montchrestien, 2008.

Delphine Moretti and Dirk Kraan, Budgeting in France, OECD Journal on Budgeting, 2018.

Édouard Balladur, Une Ve République plus démocratique, Fayard, 2007.

Esplugas, P., Euzet, Ch., Mouton, S., Viguier, J., Droit constitutionnel, ellipses, 2012.

Favoreu, L., et al., Droit constitutionnel, 11^{eme} ed., Dalloz, 2008.

Favoreu, L., et al., Droit constitutionnel, 21^{eme} ed., Dalloz, 2019.

Franck Waserman, Les Finances Publiques 8^{eme} ed., Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2016,

François Goliard, Principes budgétaires en France, Gualino, 2022.

François Goliard, Principes budgétaires en France, Gualino, 2022.

Hel-Thelier, S., Mény, Y., et Quinet, A., Decision-Making and the Budgetary Process in France, in: Budgeting and policy making, SIGMA Papers: no. 8, Paris, 1996

Jean-Bernard Mattret, Les finances de l'État, CNFPT, 2006.

Jean Longatte, Pascal Vanhove, Chritophe Viprey, Economie Générale, 3^{eme} ed., Paris: DUNOD, 2002.

Jean- Marie Monnier, Finances publique, Paris, 2019.

Message, H., in Dictionnaire encyclopédique de Finances Publiques, Tome I, p. 197. 18. RFFP no 26-1989.

Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et ean-Pierre Lassale, Finances Publiques 12^e ed., 2002.

Paul A. Samuelson, William D. Nordhaus, Economie. 6^{eme} ed., Paris: ECONOMICA, 2010.

Paul Touzac, Droit administratif, Paris, 1897.

Plouvin, J. Y., Le droit presidential de demander uneseconde deliberation de la loi, **R.D.P.** 1980, p.1563;

Prelot, M., Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, 1989,

Prelot, M., et Boulouis, J., Precis Dalloz, Institutions politiques et droitconstitutionnel, Dalloz, 1978.

Turpin, D., Le Conseil constitutionnel, son role, sa jurisprudence, Hachette, Paris, 2000.

Viktorovitch, C., Parler, pour quoi faire? La délibération parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012). Science politique. Sciences Po Paris, 2013.

Vito, M., L'ideal legislatif du Conseil constitutionnel. Étude sur les qualites de la loi, Ph D Thèse, Universite de Nanterre – Paris X, 2011.